

## Polityka migracyjna na tle modelowych przemian w politykach publicznych. O obecności koncepcji *governance* w polskiej polityce migracyjnej<sup>1</sup>

### Wstęp

Z punktu widzenia polityki publicznej współczesne migracje mają charakter szeroki i wielopoziomowy. Dotyczą głównie rynku pracy, ubezpieczeń społecznych, edukacji, polityki wobec rodziny, pomocy socjalnej oraz opieki zdrowotnej. Przez dziesięciolecia Polska była krajem emigracyjnym i w wielu opracowaniach nadal wskazuje się na problem masowej emigracji zarobkowej Polaków. Obecnie sytuacja ulega jednak zmianie i coraz częściej Polska staje się krajem imigracyjnym, chociaż dalej dla wielu migrantów jest głównie miejscem tranzytowym. Wśród cudzoziemców, którzy legalnie przebywają na terenie naszego kraju, przeważają Ukraińcy, Rosjanie, Wietnamczycy i Białorusini (Polakowski, Szelewa 2013, s. 11). Jednym z głównych motywów ich przyjazdu jest podjęcie w Polsce pracy zarobkowej.

Polityka migracyjna jest także jedną z najbardziej dyskutowanych w debacie publicznej. Europejski kryzys migracyjny analizowany jest z wielu perspektyw: ekonomicznej, politologicznej, demograficznej, socjalnej. Migracje wywołują wiele trudnych tematów, jak chociażby: praktyka przyznawania obywatelstwa oparta na obywatelstwie rodziców lub miejscu urodzenia, odmowa przyjęcia

---

<sup>1</sup> Rozdział jest znacznie poszerzoną wersją artykułu pt. *Polityki publiczne przestrzeni edukacji dorosłych na przykładzie polskiej polityki migracyjnej*, opublikowanego w czasopiśmie „Rocznik Andragogiczny” 2017, nr 24.

migrantów czy niedopuszczanie do debaty samych zainteresowanych (Bauder, Matheis 2016).

Współcześnie polityki publiczne podlegają znaczącym przeobrażeniom modelowym. W krajach Europy Zachodniej widzimy zaawansowany proces przechodzenia „od rządu do zarządzania i współrządzenia” – koncepcja *governance*. Rządy wypracowują nowe metody rozwiązywania problemów społecznych, głównie w systemie partnerstw, przez co wytwarza się większa niż kiedyś płaszczyzna interesu zbiorowego (Zybała 2015, s. 32). Partycypacyjne zarządzanie publiczne jest określane mianem współrządzenia, a podstawowe założenia takiego modelu to interakcja z interesariuszami (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami), zastosowanie zasady partycypacji i konsultacji, jawność, przejrzystość, odpowiedzialność, zrównoważony rozwój (Szumowski 2014, s. 91–95). *Governance*, jako nowy model zarządzania publicznego z udziałem społeczeństwa, staje się także ważną płaszczyzną edukacyjną. Poprzez uczestniczenie w społecznej przestrzeni wszystkie podmioty polityczne są „zmuszane” do samorefleksji i kreatywności (Hausner 2007, s. 55). Może być to określane mianem uczenia się w działaniu, uczenia się poprzez uczestnictwo, partycypacyjnego uczenia się.

Polityka migracyjna tworzona zgodnie z koncepcją *governance* wydaje się obecnie niemal koniecznością. Może stanowić bowiem doskonałą przestrzeń uczenia się obywatelskości i tolerancji wobec odmienności. Dodatkowo jeśli chcemy w Polsce tworzyć nowoczesną politykę migracyjną, to tym bardziej powinna ona opierać się na zasadach *governance*. Czy idea *governance* jest obecna w polskiej polityce migracyjnej na poziomie rządowym lub samorządowym i jakie możliwości edukacyjne może mieć ona w kontekście polityki migracyjnej w naszym kraju? W niniejszym artykule podejmę próbę odpowiedzi na tak postawione pytania, po części na podstawie analizy literatury przedmiotu, materiałów o charakterze raportowym oraz dokumentów rządowych i samorządowych dotyczących polskiej polityki migracyjnej.

## Pojęcie i zakres polityki publicznej

Słowo polityka najczęściej kojarzone jest z pojęciem władzy i zarządzania. Uosabia działanie polegające na kierowaniu zachowaniem innych ludzi z chęci realizacji określonych celów. Istnieje wiele rodzajów działań o charakterze polityk, ale w kontekście działań służących realizacji interesu publicznego mówimy o *public policy*, czyli polityce publicznej. Słowo *public* w języku angielskim

oznacza „powszechny”, „obywatelski”, „jawny”. H. George Frederickson (Suwaj 2009, s. 34–35) wykazał pięć różnych znaczeń tego określenia w kontekście polityki i administracji publicznej:

- publiczny, czyli należący do grupy interesów (grupy jednostek o tych samych interesach);
- publiczny, czyli dokonujący racjonalnego wyboru (odnoszący się do wartości uniwersalnych, jak i „interesu publicznego”);
- publiczny, czyli przedstawicielski (reprezentujący władzę);
- publiczny, czyli zorientowany na klienta (realizacja zadań wspierających obywatela);
- publiczny, czyli obywatelski (efektywnie wspierający aktywność obywatelską).

Polityka publiczna to współcześnie jedna z najistotniejszych dziedzin konstruowania życia społecznego zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, gdyż sektor publiczny składa się z sektora państwowego i sektora samorządowego. W związku z rosnącym zakresem działalności współczesnych państw ilość działań publicznych wyraźnie się zwiększa, rośnie także liczba polityk szczegółowych. Ich jakość, standardy, funkcje, efektywność, a szczególnie proces tworzenia i wyznaczania celów budzi emocje zarówno w dyskusjach naukowych, publicystycznych, jak i społecznych. Zakres interwencjonizmu państwowego w życie obywateli także stanowi osobną kategorię rozważań.

Polityka publiczna rozwijana jest zarówno jako dyscyplina naukowa na gruncie nauk społecznych, jak i praktyka rozwiązywania rozmaitych problemów publicznych związanych z działalnością państwa. Harold Lasswell, uznawany za twórcę nauki o politykach publicznych, opisał ją jako stosowaną dziedzinę wiedzy, która łączy aktywność akademików, decydentów oraz obywateli i odnosi się do systemowego i uporządkowanego programowania wpływu na kluczowe problemy zbiorowe (Zybała 2012, s. 23–24). Zwracał on także uwagę, iż jako dyscyplina naukowa powinna się ona zajmować badaniem metod rozwiązywania problemów, które stanowią nieodłączny element funkcjonowania człowieka we współczesnym społeczeństwie. Z perspektywy praktyki polityka publiczna może być postrzegana jako podejmowanie przez władzę powiązanych ze sobą decyzji i działań, które mają służyć realizacji określonych celów w przestrzeniach, gdzie mechanizmy gospodarki rynkowej nie znajdują zastosowania lub nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie (Woźnicki 2012, s. 133).

W najszerszym ujęciu polityka publiczna oznacza zracjonalizowane działania i programy publiczne (lub ich brak), które oparte są na zgromadzonej i względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań (Zybała 2012, s. 24). To nadawanie porządku zadaniom publicznym, od ich projektowania, poprzez realizację, aż po ocenę rezultatów. Inna definicja uznaje, iż przez politykę publiczną należy rozumieć zamierzony i celowy proces realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia obywateli, które mogą wynikać z „wizji” rządzących na poziomie zarówno centralnym, jak i lokalnym, a których celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych. Polityka publiczna w tym rozumieniu służy porządkowaniu (planowaniu) zadań publicznych, które następnie są realizowane przez administrację publiczną (Suwaj, Szczepankowski 2009, s. 305–306).

Przedmiotem analizy polityki publicznej są wszystkie podmioty i sytuacje, które kształtują jej zakres. Wymienić więc możemy: aktorów instytucjonalnych i procesy decyzyjne, które są przez nich kształtowane; techniki równoważenia interesów, wymiany doświadczeń i poszukiwania optymalnych rozwiązań; procesy formułowania celów i zadań oraz przebieg ich wdrażania; kreowanie ciał pośredniczących oraz badania skuteczności i sprawności w realizacji polityk publicznych; analizę polityk sektorowych (modele, narzędzia, sposoby i wskaźnikowanie realizacji, ewaluacja) (Woźnicki 2012, s. 135–136). Pośród interesariuszy polityk publicznych wymienia się rządzących, opozycję, kadry administracji, działaczy NGO i działaczy zawodowych, jak również niesformalizowane grupy obywateli oraz pojedyncze jednostki.

Współcześnie polityka publiczna zawiera w sobie trzy główne obszary działań – wybory programowe (programy, strategie, projekty), wykonywanie programów publicznych (działania realizowane przez administrację i jej współpracowników, np. sektor pozarządowy) oraz rezultaty działań publicznych i ich wpływ na życie obywateli (nie powinny być utożsamiane z produktami, które mają ograniczony charakter) (Zybała 2013, s. 42–43). Dwa pierwsze obszary zwracają uwagę na to, iż współczesna polityka publiczna nie jest uzależniona tylko od jednego podmiotu, np. państwa, ale od wielu instytucji zaangażowanych w proces jej programowania i realizacji. Jest procesem uporządkowanych i ukierunkowanych działań różnych podmiotów, których celem jest dobro obywateli.

Działania w obszarze polityk publicznych można podzielić na następujące kategorie:

- informowanie, edukacja i doradztwo, czyli przekazywanie wiedzy społeczeństwu (publikacja danych statystycznych, prowadzenie kampanii

- informacyjnych i społecznych, doradztwo dla biznesu i organizacji pozarządowych);
- bezpośrednia interwencja, czyli świadczenie usług przez władze publiczne bezpośrednio dla społeczeństwa lub zlecanie wykonania tych usług podmiotom prywatnym;
  - instrumenty ekonomiczne, czyli wpływanie na warunki ekonomiczne, w których działają podmioty publiczne i prywatne (zmiana wysokości podatków, pobieranie opłat za usługi publiczne, wprowadzanie bonów edukacyjnych, pobieranie określonych opłat środowiskowych, licencjonowanie usług publicznych);
  - regulacje i legislacja, czyli regulowanie zachowań społecznych za pośrednictwem aktów prawnych;
  - rozwiązania oparte na rynku, czyli miękkie interwencje, m.in. wspólne ustalenia norm z biznesem, porozumienia, komisje, konsultacje, kodeksy działań, samoregulacje (Zybała 2012, s. 137–142).

Kształt polityki publicznej w danym kraju warunkowany jest czynnikami, które na proces ten oddziałują. Pośród nich wymieniamy:

- czynniki kulturowe – każde państwo posiada odrębne tradycje historyczne i kulturowe w tym zakresie (np. tworzenie rozwiązań problemów publicznych na podstawie inicjatyw ogólnych lub oddolnych);
- czynniki ekonomiczne – o kształcie i kierunkach polityk publicznych decyduje sytuacja ekonomiczna danego kraju (wzrost gospodarczy – kryzys, państwa rozwinięte – rozwijające się itp.);
- czynniki polityczne – o realizacji bądź zaniechaniu działań w określonej dziedzinie decyduje istniejący układ polityczny i koalicje określonych interesów;
- czynniki instytucjonalne – istnienie lub brak potencjału instytucjonalnego, który może realizować założenia danej polityki i funkcjonujący model administracji publicznej (Kozaczka 2016, s. 329).

Odwołując się do czynników kulturowych, Andrzej Zybała wyróżnia za Francisem G. Castlem następujące profile polityk właściwe dla krajów anglosaskich, niemieckojęzycznych, łacińskich/południowych i skandynawskich. Społeczeństwa anglosaskie są nastawione indywidualistycznie, a społeczeństwa skandynawskie – wspólnotowo. Kraje łacińskie mają z kolei długie tradycje silnego oddolnego poparcia dla działań rządu centralnego (Zybała 2015a, s. 44).

Nakładają się na to odmienne oczekiwania wobec działań publicznych społeczeństw poszczególnych krajów. W krajach anglosaskich znaczna część społeczeństwa z nieufnością odnosi się do działań publicznych odgórnie narzucających przez państwo. Uznaje je za nieefektywne i niedopasowane do potrzeb. Potrzeby społeczne lepiej są zaspokajane przez rynek czy mechanizmy samoorganizacji społecznej. W krajach Europy kontynentalnej (Francja, Niemcy) obywatele bardziej wierzą w zdolność instytucji publicznych do zaspokajania potrzeb obywateli i rozwiązywania problemów przez działania odgórne.

Obok odmienności historyczno-kulturowych ważnym czynnikiem kształtującym polityki publiczne jest typ podejścia rządzących do rozwiązywania problemów oraz ich relacje z innymi uczestnikami procesu tworzenia polityki (kontinuum od monocentryzmu decyzyjnego po współpracę). Istotna jest także „siła” społeczności zainteresowanych (*policy community*) oraz ich umiejętność dochodzenia do porozumienia, zarówno w swoim obrębie, jak i w relacjach z władzą. Wielu autorów zwraca także uwagę na znaczenie relacji społecznych, jakie dominują w danym kraju, i ich wpływ na to, w jaki sposób aktorzy polityk publicznych (interesariusze) projektują i wykonują działania publiczne (Zybała 2015a, s. 45–47). Wszystkie te kwestie, w mniejszym lub większym zakresie, kształtują model polityki publicznej uprawianej w danym kraju.

W związku z tym, że polityki publiczne obejmują coraz większy zakres życia społeczeństwa, przy wprowadzaniu kolejnych regulacji z ich zakresu wprowadza się mechanizmy uzgadniania. Do najczęściej spotykanych zaliczamy perswazję (długotrwały proces przedkładania racji i argumentów podczas debat i konsultacji), negocjacje (obejmują szeroki wachlarz oddziaływań – od wywierania presji społecznej po manipulowanie informacjami) i obustronne korzyści (budowanie przekonania o konieczności współdziałania w celu osiągnięcia wspólnych korzyści) (Górniak, Mazur 2012, s. 218–219). W nowocześnie uprawianych politykach publicznych poszerza się przestrzeń dla partycypacyjnych mechanizmów ich uzgadniania.

W Polsce taki sposób prowadzenia polityki publicznej nie jest jeszcze w pełni spopularyzowany. Są one tworzone i wykonywane w sposób tradycyjny. W związku z brakiem doświadczeń w pluralistycznym zarządzaniu problemami publicznymi głównym podmiotem polityki publicznej w Polsce jest państwo i samorządy lokalne. W znacznie mniejszym zakresie obserwujemy podmioty pozarządowe czy prywatne. W Polsce widoczny jest etatyzm zarządzania publicznego i dominacja państwa posługującego się twardymi narzędziami rządzenia (legislacja) bez względu na ich niską efektywność (nadmierne stosowanie instrumentów legislacyjnych sprawia, że rosną koszty działań publicznych bez

uzyskania lepszych usług publicznych dla społeczeństwa). Najpowszechniejszym instrumentem kształtowania polityk publicznych w naszym kraju jest stanowienie prawa, w niewielkim zakresie podparte elementami deliberacji, wiedzą ekspercką czy dialogiem z interesariuszami. Na szerszą skalę nie stosuje się także mechanizmów kontroli osiąganych rezultatów. Brakuje współdziałania z interesariuszami określonych polityk, którzy przykładowo nie posiadają odpowiedniego potencjału dla realizacji założeń legislacyjnych, przez co kolejne zapisy ustawowe nie są realizowane. Pojawiają się więc coraz częściej głosy, że w Polsce trudno mówić o politykach publicznych w rozumieniu zachodnio-europejskim. Powodem tego jest brak uporządkowanego, zracjonalizowanego procesu projektowania działań publicznych oraz ich oceny (ewaluacji), a także nieistnienie systemowego, spójnego procesu analizy problemów zbiorowych jako podstawy podejmowania działań. W naszym kraju dominują działania przypadkowe, doraźne, oparte często na intuicyjnych i niemerytorycznych przesłankach polityków.

## Polityka migracyjna w systemie polityki publicznej

W literaturze przedmiotu odnajdujemy wiele ujęć definicyjnych polityki migracyjnej. Jedne z nich akcentują cele, inne instrumenty sprawowania, jeszcze inne funkcje społeczne. W ujęciu Antoniego Rajkiewicza „polityką migracyjną jest kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawno-instytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający tak sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne” (Rajkiewicz 2004, s. 8). Maciej Duszczyk pisze, że pojęcia polityki migracyjnej oraz imigracyjnej są często stosowane wymiennie, a nie ma to uzasadnienia zakresowego. Jego zdaniem polityka migracyjna to pojęcie szersze, odnoszące się do wszelkiej aktywności państwa związanej z przestrzennym przemieszczaniem się ludzi. Polityka imigracyjna jest pojęciem węższym i obejmuje swoim zakresem: „politykę w zakresie wjazdu (np. polityka wizowa i kontrola graniczna) i pobytu cudzoziemców, politykę zachęcania/zniechęcania określonych kategorii cudzoziemców do przyjazdu do danego kraju, w tym w celu wykonywania zatrudnienia (selektywna polityka imigracyjna), oraz politykę integracyjną” (Duszczyk 2013, s. 36). Definicję politologiczną proponuje Henryk Chałupczak, uznając, że polityka migracyjna państwa „to przyjęty i realizowany przez ośrodek decyzyjny (władzę publiczną reprezentowaną przez



określone prawem podmioty) zespół działań determinowanych czynnikami wewnętrznymi i międzynarodowymi, zmierzających do efektywnego rozwiązywania problemów migracyjnych” (Chałupczak 2013, s. 5).

Politykę publiczną dotyczącą imigrantów podzielić można na dwie zasadnicze dziedziny interwencji państwa. Politykę tę traktować można jako zbiór warunków, które musi spełnić imigrant, aby otrzymać prawo legalnego pobytu na terenie kraju (*immigration policy*), oraz jako zbiór instrumentów polityki stosowanych wobec już przebywających na terenie kraju imigrantów (*immigrant policy*). Kształt *immigrant policy* opiera się zwykle na modelu polityki społecznej, który obowiązuje w danym kraju. Jeśli dominuje liberalna polityka społeczna, to położenie materialne zarówno obywateli państwa przyjmującego, jak i imigrantów pozostawione jest logice rynku. W modelu socjaldemokratycznym polityki społecznej imigranci objęci są uprawnieniami socjalnymi na równi z obywatelami państwa przyjmującego, przy czym dostęp do przynajmniej części tych uprawnień obwarowany może być koniecznością posiadania obywatelstwa danego kraju (Polakowski, Szelewa 2013, s. 9–10). Polska polityka wobec imigrantów znajduje się pomiędzy modelem liberalnym a modelem socjaldemokratycznym. Wiele opracowań dotyczących imigrantów koncentruje się na ich przydatności na polskim rynku pracy (polityka migracyjna prymatu rynku pracy), co sugeruje, że ten aspekt jest w naszym kraju najważniejszy (Szyłko-Skoczny, Duszczyk 2010, s. 2–5). Polska polityka społeczna stanowi pomieszanie modelu państwa opiekuńczego oraz modelu liberalnego z silnymi cechami systemu socjalistycznego. Co ciekawe, w polityce migracyjnej wyrażniejszy jest nurt liberalny.

Z innych założeń wychodzi typologia modeli polityki migracyjnej proponowana przez Marka Okólskiego. Opiera się ona na cechach dominujących w polityce migracyjnej krajów posiadających bogate doświadczenie pracy z imigrantami. Wymienia on:

- model komplementarnej polityki migracyjnej – imigranci postrzegani są głównie przez pryzmat potrzeb gospodarki narodowej i traktowani jako komplementarne źródło siły roboczej na krajowym rynku pracy. Model ten wyklucza masową imigrację z powodu selekcji imigrantów pod względem zdolności do asymilacji i przydatności na rynku pracy. Państwami realizującymi taki model polityki migracyjnej są Australia i Kanada, a w wypadku państw europejskich najbliższa jest mu Wielka Brytania;
- model kolonialno-humanitarnej polityki migracyjnej – imigranci z niektórych regionów świata mają specjalne prawa oraz ułatwienia w zakresie



uzyskiwania prawa do wjazdu do danego państwa, wynikające najczęściej z doświadczeń historycznych, głównie z okresu kolonialnego. Państwa w ten sposób niejako rekompensują czas, w którym kontrolowały tereny swoich kolonii. Państwami typowymi dla tego modelu są Francja, Belgia, Holandia;

- model nowych państw imigracyjnych – mamy tu liberalne podejście do imigracji, stawiające za główny cel uzupełnienie niedoborów rynku pracy. Nie dokonuje się tu jakiejkolwiek selekcji imigrantów (jak w modelu komplementarnym), licząc, iż to sam rynek spowoduje dostosowanie popytu i podaży. Model ten często prowadzi do zasilania szarej strefy przez cudzoziemców. Typowymi przykładami takich państw są Hiszpania, Portugalia i Finlandia;
- model rezydualnej lub asymilacyjnej polityki migracyjnej – imigracja do państwa może nastąpić tylko po spełnieniu restrykcyjnych warunków dotyczących przydatności dla rynku pracy i gospodarki oraz zdolności do przystosowania się do społeczeństwa (asymilacji). Model ten prowadzi do ograniczenia imigracji z państw, które różnią się normami kulturowymi i społecznymi. Charakterystycznymi państwami dla tego modelu są Austria oraz Japonia;
- model wielokulturowej polityki migracyjnej – model uznający konkurencję między kręgami kulturowymi za korzystną dla rozwoju społecznego i ekonomicznego państwa. Państwo dba o zachowanie jego zdaniem optymalnych proporcji w zakresie udziału przedstawicieli danych narodów w strumieniach migracyjnych, preferując imigracje tych osób, które są niedoreprezentowane w społeczeństwie państwa przyjmującego. Charakterystycznym przykładem są Stany Zjednoczone (Okólski 2008, s. 4–5).

Polska jest krajem emigracyjno-imigracyjnym i najbardziej przydatne są dla nas doświadczenia państw stosujących modele komplementarnej polityki migracyjnej oraz rozwiązania funkcjonujące w nowych państwach imigracyjnych. Priorytetem polityki imigracyjnej Polski winno być uzupełnianie niedoborów na polskim rynku pracy i zachęcanie do imigracji takich pracowników, którzy nie konkurują z pracownikami polskimi (Kaczmarczyk 2014, s. 3). Realia demograficzne powinny skłaniać ku aktywnej polityce imigracyjnej, ukierunkowanej szczególnie na migrantów o wysokich kwalifikacjach zawodowych (Szyłko-Skoczny, Duszczyk 2010).

Polityka migracyjna w Polsce od 1989 roku podlegała znaczącym przemianom, pośród których wyróżnić można cztery charakterystyczne okresy

(Łodziński, Szonert 2017). Pierwszy określany jest mianem instytucjonalizacji polskiej polityki migracyjnej (1989–1997). Nastąpiło wtedy przyjęcie przez Polskę prawa międzynarodowego w zakresie ochrony uchodźców oraz ratyfikacja międzynarodowej Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (tzw. konwencji genewskiej). W okresie tym podpisano porozumienie z państwami grupy Schengen oraz w 1997 r. przyjęto ustawę o cudzoziemcach. Był to czas „otwarcia granic” po 40 latach PRL i początek regulowania polskiej polityki migracyjnej na podstawie zasad demokratycznych i systemu praw człowieka. Nastąpiło ostrożne otwieranie się na imigrację i pobyt cudzoziemców w naszym kraju. Ważnym elementem polityki migracyjnej było powstanie aktów prawnych ułatwiających powrót do kraju Polonii oraz repatriantów – przede wszystkim Polaków mieszkających w krajach byłego ZSRR.

Drugi okres polskiej polityki migracyjnej to jej europeizacja (1998–2004). Znowelizowano ustawę o cudzoziemcach oraz weszła w życie ustawa o repatriacji. Okres ten to czas dostosowywania prawa polskiego do wymogów Unii Europejskiej oraz utworzenie rządowych stanowisk ds. integracji cudzoziemców.

Trzeci okres to stabilizacja polskiej polityki migracyjnej (2005–2015). Zjawiskiem, które wtedy zdominowało debatę publiczną, była fala emigracji Polaków związana z otwarciem granic państw UE. Nastąpiła zmiana w polityce wobec repatriacji (Karta Polaka) oraz złagodzone przepisy dotyczące pracy cudzoziemców w naszym kraju. Polska stała się jednym z nielicznych państw w UE, w którym obywatele kilku krajów Europy Wschodniej uzyskali otwarty dostęp do rynku pracy w zakresie pracy tymczasowej lub sezonowej. Okres ten to także czas ustalania podstaw programowych polskiej polityki migracyjnej. W sytuacji braku szerszej debaty społecznej dotyczącej tych kwestii głównym motorem działań stała się administracja państwowa wsparta przez środowisko eksperckie. W 2007 r. powołano Zespół ds. Migracji, który dwa lata później zainicjował prace nad dokumentem *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Pod koniec lipca 2012 r. dokument ten został zaakceptowany przez rząd. Wzrosła również atrakcyjność imigracyjna naszego kraju, m.in. wskutek konfliktu zbrojnego na Ukrainie w 2014 r. W oficjalnych danych za 2015 r. liczba cudzoziemców posiadających ważne dokumenty potwierdzające prawo pobytu na terytorium naszego kraju wyniosła blisko 200 tysięcy.

Ostatnie trzy lata to okres „gościnności kontrolowanej”. Wobec kryzysu migracyjnego w Europie (2015–2016) Polska przyjęła strategię „między Unią Europejską a Grupą Wyszehradzką”. Władze Polski i innych krajów Grupy Wyszehradzkiej sprzeciwiły się obowiązkowemu kwotowemu systemowi rozdziału uchodźców pomiędzy kraje członkowskie UE. Ich zdaniem nie prowadzi to do

powstrzymania fali imigracji do krajów UE, a wprost przeciwnie, do jej zwiększenia. Ważnym argumentem w dyskusji o radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym jest konieczność przygotowania naszego kraju na potencjalny wzrost napływu imigrantów z Ukrainy. Dla Polski otwarcie na kierunek wschodni jest ważne ze względów demograficznych i ekonomicznych. To nastawienie oraz sposób prowadzenia dyskusji w kraju i na forach międzynarodowych zrodziły negatywne postrzeganie naszego kraju jako nieprzychylnego migrantom.

Dnia 18 października 2016 r. Rada Ministrów zdecydowała o unieważnieniu dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* oraz planu jego wdrażania. Tak doszło do zamknięcia pewnego etapu w historii prac nad polską polityką migracyjną. Na ten moment, o czym przekonują eksperci Ośrodka Badań nad Migracjami, państwo polskie ani nie promuje wielokulturowości, ani międzykulturowości, a prowadzoną przez Polskę politykę integracyjną określić można mianem asymilacji przez zaniechanie. Definicyjne ujęcie polityk publicznych podpowiada nam jednakże, że „zaniechanie” to także forma prowadzenia polityki publicznej.

## Koncepcja *governance* w kontekście polityki migracyjnej i jej edukacyjne aspekty

Od lat 70. XX w. widać w krajach europejskich swoiste przejście od państwa jako instytucji interwencyjnej do państwa jako instytucji regulacyjnej (prywatyzacja, liberalizacja i deregulacja w politykach publicznych) (Zybała 2013, s. 27). Rozpowszechniło się także doskonalenie zarządzania publicznego (stanowiącego próbę połączenia menedżerskiego profesjonalizmu z czytelną odpowiedzialnością za adresatów i beneficjentów działań publicznych) (Hausner 2008, s. 47) jako sposobu realizacji polityk publicznych. Model zarządzania publicznego przyjęty w danym kraju jest obecnie tym aspektem, który bardzo silnie wpływa na formułowanie i wykonywanie interesujących nas polityk. Zybała, powołując się na ujęcie Michaela P. Howletta, charakteryzuje cztery najczęściej spotykane obecnie modele zarządzania publicznego. Jeden opiera się na zarządzaniu przez legislację, gdzie główny nacisk działań publicznych skierowany jest na konstruowanie regulacji prawnych, dzięki którym tworzona jest struktura porządku w relacjach publicznych. Na mocy zapisów prawnych władza udziela uprawnień do uczestniczenia w różnych działaniach, jak i do otrzymywania określonych przywilejów. Kolejny model określany jest jako zarządzanie przez korporacje, którymi są grupy reprezentujące interesy społeczne

(np. związki zawodowe). Partnerzy korporacyjni wraz z władzą tworzą mechanizmy kontroli zjawisk społeczno-ekonomicznych (pakty, porozumienia) oraz podejmują wspólną odpowiedzialność za zaplanowane działania. Inny model to zarządzanie przez rynek, charakteryzujące się wykorzystywaniem w zarządzaniu publicznym reguł konkurencji w obszarze usług społecznych – *new public management*. Ostatni charakteryzowany model to zarządzanie przez sieci, gdzie kluczowym elementem są relacje pomiędzy różnymi grupami i ich współpraca w realizacji zadań publicznych – *public governance* lub *governance* (Zybała 2013, s. 33–34).

*Public governance* zakłada, że obywatele nie są traktowani jako konsumenci, ale jako posiadający własny punkt widzenia interesariusze. Mają więc prawo czynnie uczestniczyć w życiu publicznym, a także kontrolować władzę na bieżąco, a nie tylko w momencie wyborów. Zgodnie z koncepcją *governance* w kształtowaniu polityk publicznych eksponowane jest znaczenie kapitału społecznego, społeczeństwa obywatelskiego oraz wysokiego poziomu partycypacji społecznej, szczególnie istotnego w planowaniu i wdrażaniu przyjętych rozwiązań. Idea ta stała się tym bardziej nośna, że ma stanowić remedium na kryzys partycypacji obywatelskiej w wielu krajach i poprzez umożliwienie obywatelom współdecydowania o kształcie sektora publicznego zwiększyć ich zaangażowanie w sferze publicznej. Celem tych działań jest zarówno zwiększenie udziału obywateli w procesach decyzyjnych, co wpływać może na ich doskonalenie, jak i poprawa jakości usług publicznych z jednoczesnym zwiększeniem wsparcia i przychylności obywateli do proponowanych zmian (idea tworzenia i wdrażania mechanizmu świadczenia dobrej jakości usług społecznych, realizowanych przy maksymalnym wykorzystaniu lokalnych zasobów).

Przedmiotem obywatelskich oddziaływań mogą być zarówno procesy ustawo- i uchwałodawcze, jak i wykonawcze. Może się to odbywać z wykorzystaniem różnych form demokracji partycypacyjnej (np. konsultacje społeczne, referenda) i deliberatywnej (np. sondaż deliberacyjny, obywatelskie jury), a także na drodze lobbowania, protestu, nieposłuszeństwa obywatelskiego czy rzecznictwa. Działania tego rodzaju mogą być podejmowane na różnych szczeblach – od centralnego (rząd i parlament), przez regionalny, po szczebel powiatu i gminy/miasta. Angażowanie obywateli w procesy decyzyjne to w dużej mierze działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku wypełniania ich statutowych zadań administracyjnych lub zarządczych.

By jednak taka sytuacja mogła mieć miejsce, do współzrządzenia musi zostać zaproszona społeczność. Powszechnie uważa się, że podmioty administracyjne zachęcają społeczeństwo do dialogu, ale obserwując wiele takich sytuacji,

dochodzę do przekonania, że są to działania bardzo nieudolne lub nawet pozorowane. Polacy już dawno utracili poczucie samostanowienia i przerzucają odpowiedzialność za własny los z siebie na państwo (Giza-Poleszczuk 2007, s. 72). Rekonstrukcja paradygmatu współzarządzania wymaga czasu i wielu zabiegów zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, by polityki mogły stać się instrumentami świadomego i celowościowego kształtowania postaw społeczeństwa.

Praca ze społecznościami lokalnymi staje się w tym kontekście bardzo ważnym elementem tworzenia i realizacji programów i polityk publicznych. Pojawiła się nawet na polskim gruncie pedagogika publiczna uprawiana jako refleksja teoretyczna i praktyczna, która stawia w centrum uwagi „mechanizmy wychowawczego/edukacyjnego kształtowania i rozwoju społeczeństwa przez oddziaływanie systemowe/institutionalne” (Skrzypczak 2016, s. 30). Koncepcja współzarządzania jest bowiem oparta na sieciowaniu, zarządzaniu wielopoziomym, uczeniu kompromisu, dialogu oraz partycypacji publicznej.

Brytyjski Institute for Government wskazuje w swoich publikacjach, że współkształtowanie polityk publicznych ma refleksyjny i uczący charakter. Dotyczy to zarówno fazy projektowania, jak i budowania systemu wdrażania, implementacji, w końcu ewaluacji (Skrzypczak 2016, s. 92–95). W przypadku współkształtowania polityki migracyjnej staje się to tym bardziej istotne, że może służyć przekształcaniu postaw społecznych wobec tego trudnego zjawiska oraz eliminowaniu konfliktów społecznych.

Jak i w innych politykach publicznych, państwo nie stanowi już jedyne go aktora działań w tej sferze. Zaangażowane w tworzenie, jak i implementację polityki migracyjnej są inne instytucje – zarówno publiczne, jak i pozapubliczne, z samymi imigrantami włącznie. Modelowe rozwiązania w zakresie wyznaczania celów polityki migracyjnej powinny być realizowane we współdziałaniu szczebla rządowego i samorządowego. Określa się to mianem zarządzania wielopoziomowego (*multi-level polity, governance in a multi-level system, multi-tiered system of governance*)<sup>2</sup> (Matusz-Protasiewicz 2013, s. 77). Wielopoziomowe zarządzanie migracjami oznacza negocjacje istotnych decyzji na poszczególnych szczeblach terytorialnych. Nie jest to jednak praktyka powszechna. Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich samorządy lokalne mają znikomy udział w tworzeniu polityki migracyjnej. Często są stawiane „przed faktem dokonanym”, co prowadzi do sytuacji konfliktowych,

---

<sup>2</sup> W polskiej literaturze używa się także określenia „rządzenie wielopasmowe” (Matusz-Protasiewicz 2014).

np. sprzeciw Bawarii wobec obowiązku przyjęcia imigrantów, wynikającego z polityki migracyjnej Niemiec.

Z analizy polskich dokumentów strategicznych dotyczących polityki migracyjnej można wnioskować o znikomej obecności idei *governance*. W latach 90. XX w. w Polsce, jak czytamy w dokumencie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, „wobec niewielkiego zainteresowania społeczeństwa problematyką migracji (również organizacje pozarządowe nie były tak liczne i aktywne, jak obecnie) rozwiązania i decyzje proponowane przez właściwe instytucje państwowe były podejmowane i realizowane bez publicznych debat i dyskusji politycznych” (*Polityka migracyjna...*, s. 6). Dokument ten zawiera wiele wskazań dotyczących kierunków polskiej polityki migracyjnej, nie zawiera jednak żadnego zapisu o partycypacyjnym jej kształtowaniu, ani przez polskie społeczeństwo, ani przez diaspory imigrantów.

Pośród rekomendacji zawartych w ekspertyzie podsumowującej doświadczenia teoretyczne i empiryczne nad społecznym i ekonomicznym wymiarem integracji (moduł III – Integracja cudzoziemców w Polsce), projekcie zrealizowanym w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich” (działanie 1.1a), pt. *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, odnajdujemy postulat, by struktura i działania w ramach polityki migracyjnej miały charakter zdecentralizowany. Urzędy centralne powinny posiadać funkcję decyzyjno-nadzorczą, a struktury samorządowe – konsultacyjno-wykonawczą, z realnym wpływem na podejmowane decyzje. Do współpracy powinien być zaproszony sektor pozarządowy oraz przedstawiciele społeczności imigranckich.

Dokumentem samorządowym, który warto szerzej omówić, jest gdański Model Integracji Imigrantów (w skrócie MII), stworzony i realizowany w mojej opinii z wykorzystaniem koncepcji *governance*. Gdańsk jest pierwszym miastem w Polsce, które stworzyło i przyjęło uchwałą Rady Miasta dokument dotyczący integracji imigrantów. Określa on obszary i kierunki działań zmierzające do prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki miasta Gdańska dotyczącej integracji imigrantów oraz zawiera wytyczne i rekomendacje w zakresie jej realizacji. Model uzyskał uznanie i wsparcie polskiego Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Pierwotnym założeniem było opracowanie i wdrożenie konkretnych rozwiązań ukierunkowanych na mieszkających już i pracujących w Gdańsku imigrantów. Chodziło o wypracowanie takich rozwiązań, by ich potrzeby i problemy były lepiej adresowane i rozwiązywane. Nie wyklucza to jednak potrzeby prac i wdrażania działań



w zakresie przyjmowania i wspierania nowych imigrantów przybywających do Gdańska, co umożliwi stawianie czoła wyzwaniom związanym z przewidywanym wzrostem migracji w ciągu najbliższych lat.

Model Integracji Imigrantów nie odnosi się do procesu przyjmowania i legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce, ponieważ gmina miasta Gdańska nie ma mocy decyzyjnych w tej kwestii. Głównym decydentem odnośnie do przyjmowania imigrantów, w tym uchodźców, jest rząd RP, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Urząd ds. Cudzoziemców. Na tym poziomie regulowana jest polska polityka migracyjna, przyznawana jest też pomoc finansowa oraz regulowane są statusy imigrantów, formalnie sankcjonujące pobyt cudzoziemców w Polsce. Jedynie koordynowanie działań w zakresie integracji cudzoziemców jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez gminę i tego właśnie dotyczy gdański dokument.

MII ukazuje główne obszary i kierunki działań zmierzających do prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki integracyjnej w samorządzie lokalnym w dłuższym wymiarze czasowym. Celem głównym Modelu Integracji Imigrantów jest rozwój systemu zarządzania migracjami w instytucjach publicznych i społecznych w Gdańsku oraz wzmocnienie integracji imigrantów i imigrantek w takich obszarach, jak: edukacja, kultura, pomoc społeczna, mieszkalnictwo, przeciwdziałanie przemocy i dyskryminacji, społeczności lokalne, zatrudnienie i ochrona zdrowia. We wszystkich wymienionych priorytetach zostały zaprezentowane cele, zadania oraz działania szczegółowe. Podmioty uczestniczące w procesie integracji to: Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Urząd Pracy, Urząd Skarbowy, Urząd Miasta, policja, instytucje edukacyjne (żłobek, przedszkole, szkoła, uczelnia), szkoły językowe, zakłady opieki zdrowotnej, pracodawcy, wolontariusze i organizacje pozarządowe. Zespół ds. wdrożenia MII ma składać się z czterech głównych podmiotów:

- **Komitetu Sterującego**, składającego się z przedstawicieli kadry zarządzającej najważniejszych i kluczowych dla wdrażania MII instytucji i organizacji w Gdańsku;
- **Grupy Zarządzającej**, w której skład powinni wejść liderzy ośmiu obszarów tematycznych, na których wdrażany będzie MII. Możliwe jest poszerzenie składu tego gremium o ekspertów oraz liderów innych obszarów tematycznych, nieopisanych szczegółowo w MII, np. sportu;
- **Forum Integracji i Migracji**, w którego składzie znajdzie się możliwie jak najwięcej instytucji, organizacji i osób gotowych rozwijać i wdrażać działania w zakresie integracji i migracji w Gdańsku. Punktem wyjścia



do stworzenia tego podmiotu jest potrzeba tworzenia przestrzeni do wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie integracji imigrantów i wspierania rozwoju kompetencji międzykulturowych gdańskiej społeczności;

- **Rady Imigrantów** – złożonej z przedstawicieli środowisk imigranckich zamieszkujących w Gdańsku. Istnieje bowiem potrzeba rozbudzenia zaangażowania tego środowiska.

Z perspektywy budowania lokalnych polityk migracyjnych na podstawie koncepcji *governance* najbardziej interesująca jest część dotycząca konsultacji społecznych. Okazuje się, że były one kilkumiesięczne i realizowane na różne sposoby. Odbływały się konferencje i seminaria, warsztaty i debaty z mieszkańcami, spotkania konsultacyjne z osobami znaczącymi w środowisku Gdańska, wizyty studyjne. Miały miejsce także konsultacje *online*. Ważnym i ciekawym elementem konsultacji była wizyta mentoringowa EUROCITIES (zrzeszenie największych miast europejskich) w zakresie miasta integrującego. Zagadnieniem głównym tej wizyty była kwestia komunikacji społecznej i budowania kontaktu z mieszkańcami i opinią publiczną w zakresie migracji i integracji. EUROCITIES wybrało Barcelonę i Gandawę oraz MigrationWork z Anglii do realizacji wsparcia mentoringowego i wizyty w Gdańsku (Fedas, Siciarek, Olech 2016, s. 14–15).

Obok konsultacji społecznych na poziomie tworzenia dokumentu ukazuje on wiele możliwości włączania podmiotów pozarządowych i społecznych w jego implementację (Forum Integracji i Migracji, Rada Migrantów). Otwiera także przestrzeń do debaty publicznej na temat migracji, tworzy okazję do nabywania kompetencji międzykulturowych oraz uczenia się przez społeczność Gdańska tolerancji w stosunku do inności. Całość podjętych działań stanowi doskonały przykład oparcia się na koncepcji *governance* w tworzeniu i realizacji lokalnej polityki migracyjnej.

Gdańsk posiada także duży zasób dobrych praktyk w obszarze integracji imigrantów. Można przywołać doświadczenia Europejskiego Centrum Solidarności<sup>3</sup>, gdzie już w 2014 r. realizowano Program edukacji i praktyki obywatelskiej dla imigrantów i imigrantek mieszkających w Trójmieście. Program wychodził naprzeciw aktywizacji imigrantów wokół sfery publicznej, grupy niedostrzeganej przez państwo, lokalne samorządy oraz niektóre programy społeczne i obywatelskie, często pozbawianej wsparcia i współudziału, a także współdecydowania w kwestiach, które ich dotyczą. Program realizowany

---

<sup>3</sup> <http://www.ecs.gda.pl/imigranci> (dostęp:10.07.2017).

był przez międzysektorowe partnerstwo – Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek, Europejskie Centrum Solidarności oraz Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL – i adresowany do zgłoszonych w otwartym naborze 20 imigrantów o różnej narodowości, pochodzących z różnych kultur.

Kolejne inicjatywy to: program wolontariatu w organizacjach/institucjach kultury jako narzędzie integracji migrantów, Klub Obcokrajowca w bibliotece Europejskiego Centrum Solidarności, działania na rzecz imigrantów priorytetem w konkursie Wojewódzkiej i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Gdańsku, współpraca studentów i studentek psychologii oraz pedagogiki Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego ze Szkołą Podstawową nr 16 i Gimnazjum nr 10 na Oruni Dolnej w zakresie wsparcia pracy edukacyjnej w wielokulturowym środowisku szkolnym czy wreszcie konferencja „Kodeks dobrych praktyk dla przedsiębiorców chcących zatrudnić cudzoziemców – jak teorię przekuć w praktykę”, zorganizowana dzięki współpracy Pracodawców Pomorza, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, Powiatowego Urzędu Pracy w Gdańsku oraz Work Service S.A. przy wsparciu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

Pokłosem gdańskiego Modelu Integracji Imigrantów i zarazem próbą podkreślenia odrębności samorządów lokalnych wobec państwowej polityki migracyjnej była deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji podpisana w Gdańsku 30 czerwca 2017 r. przez Prezydentów Miasta Białegostoku, Bydgoszczy, Gdańska, Katowic, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Rzeszowa, Szczecina, Warszawy, Wrocławia. Dokument podkreśla otwartość dużych miast na procesy migracyjne i różnorodność mieszkańców. Akcentuje konieczność współpracy w tym zakresie organów władzy samorządowej i rządowej, służb publicznych, organizacji pozarządowych, kościołów, uczelni wyższych, instytucji kultury oraz organizacji biznesu i rynku pracy. Prezydenci miast wyrażają wolę partnerskiej współpracy z różnymi podmiotami w zakresie tworzenia i wdrażania polskiej polityki migracyjnej, opartej na zarządzaniu bezpiecznymi migracjami. Dokument ten jest ważnym krokiem w stronę rozwoju lokalnej polityki migracyjnej. Niestety, nie odnajdujemy informacji, czy deklaracja była uprzednio konsultowana z mieszkańcami miast, których reprezentanci wyrazili swoją wolę współpracy.

## Podsumowanie

Analiza rządowych dokumentów dotyczących polityki migracyjnej, jak i literatury przedmiotu, skłania do sformułowania tezy, że polityka migracyjna w Polsce, ale także w innych krajach europejskich, podlega odmiennym prawom rozwojowym niż inne polityki publiczne. W związku z nikłym reprezentowaniem idei współzrządzenia w polityce migracyjnej na szczeblu rządowym uznać można, że w Polsce nie ewoluuje ona w kierunku nowoczesnych koncepcji prowadzenia polityk publicznych, ale tkwi w modelu regulacyjnym lub korporacyjnym. Wydaje się to dość niepokojące, gdyż jest to jedna z najtrudniejszych polityk sektorowych i w celu uniknięcia sytuacji konfliktowych wszelkie decyzje władz powinny być poparte szerokimi konsultacjami społecznymi. Dotyczy to zarówno społeczności przyjmujących, jak i społeczności imigranckich.

Zarządzanie migracjami z poziomu centrum jest łatwiejsze i szybsze, ale niestety mniej skuteczne. Współcześnie obserwowana polityka migracyjna Unii Europejskiej prowadzona jest często z pominięciem nawet poziomu rządowego (nie mówiąc już o poziomie lokalnym), co może być źródłem niepożądanych konfliktów, które migracje i tak wywołują, zwłaszcza jeśli występują w dużej skali. Do rozwiązywania licznych negatywnych zjawisk społecznych związanych z imigrantami potrzebna jest partycypacja poziomu lokalnego w tworzeniu państwowej polityki migracyjnej (*multi-level governance*). Poziom lokalny, rozumiany jako poziom miasta i gminy, odgrywa w tym procesie istotniejszą rolę niż poziom wyższy (regionalny, państwowy), gdyż adaptacja imigrantów przebiega właśnie w społecznościach poszczególnych miast i gmin, a odpowiadają za nią samorządy lokalne. W przypadku problemów z integracją to one ponoszą główny ciężar ich rozwiązania. Większość imigrantów osiedla się w miastach, a jak wynika z badań przeprowadzonych przez Krisa Vancluy-sena, Maartena Van Craena i Johana Ackaerta, imigranci budują poczucie przynależności ze społecznością lokalną, miastem, dzielnicą i sąsiedztwem, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym, w którym mieszkają (Matusz-Protasiewicz 2014, s. 12).

W Polsce samorządy lokalne mają niewielkie doświadczenie w budowaniu własnej polityki migracyjnej. Są w dużej mierze zdane na decyzje szczebla rządowego, których podejmowanie nie odbywa się na drodze zarządzania wielopoziomowego. Na tym tle znacząco wyróżnia się samodzielna inicjatywa Gdańska. Stworzony tam Model Integracji Imigrantów jest pierwszym kompleksowym dokumentem strategicznym na poziomie lokalnym, który proponuje konkretne

działania wspierające imigrantów mieszkających na terenie miasta. Dokument ten odpowiada także nowoczesnej koncepcji tworzenia polityk publicznych, jaką jest *governance*. Jego realizacja zapewne zmniejszy ilość i natężenie niepokojów społecznych związanych ze zjawiskiem migracji w społeczności miasta. Każda nowocześnie tworzona polityka, niezależnie od dziedziny, uruchamia bowiem procesy strategiczne, procesy operacyjne i procesy uczenia się. Procesy strategiczne odnoszą się do definiowania głównych celów danej polityki i alokacji niezbędnych dla ich realizacji zasobów. Procesy operacyjne to wdrażanie zaplanowanych działań, a procesy uczenia się to stopniowa adaptacja otoczenia procesu do zmian, które poprzez procesy strategiczne i operacyjne zostały uruchomione. A zjawisko migracji, ujęte w dobrze zaprojektowaną politykę publiczną, może stać się nową przestrzenią edukacyjną współczesnego człowieka.

## Bibliografia

- Bauder H., Matheis Ch. (ed.) (2016), *Migration policy and practice. Interventions and solutions*, New York: Palgrave Macmillan US.
- Chalupczak H. (2013), *Paradygmat badawczy polityki migracyjnej państwa z perspektywy politologicznej* [w:] Lesińska M., Okólski M. (red.), *Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 77–99, [http://www.home.umk.pl/~ptnp/do\\_pobrania/czytelnia/Chalupczak\\_Paradygmat\\_pm.pdf](http://www.home.umk.pl/~ptnp/do_pobrania/czytelnia/Chalupczak_Paradygmat_pm.pdf) (dostęp: 20.07.2017).
- Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji (2017), Gdańsk, <http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2017/07/Tekst-deklaracji-UMP-z-30-czerwca-2017.pdf> (dostęp: 20.07.2017).
- Duszczyk M. (2013), *Konwergencja polityki imigracyjnej na świecie na przykładzie analizy stosowania wybranych instrumentów*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 21(2), s. 35–48.
- Ekspertyza podsumowująca doświadczenia teoretyczne i empiryczne nad społecznym i ekonomicznym wymiarem integracji (moduł III – Integracja cudzoziemców w Polsce), Projekt zrealizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich” (działanie 1.1a), pt. *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia* (2007), Ośrodek Badań nad Migracjami, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.
- Fedas A., Siciarek M., Olech P. (red.) (2016), *Model integracji imigrantów*, Gdańsk: Urząd Miejski w Gdańsku, Wydział Rozwoju Społecznego.
- Giza-Poleszczuk A. (2007), *Dobre rządzenie i debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 61–79.

- Górniak J., Mazur S. (2012), *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju* [w:] Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, s. 185–220.
- Hausner J. (2007), *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 43–60.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo SCHOLAR.
- Kaczmarczyk P. (2014), *Forum Debaty Publicznej „Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych”*, „Biuletyn Migracyjny”, nr 50, s. 3, [http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny50\\_0.pdf](http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny50_0.pdf) (dostęp: 1.05.2019).
- Kozaczka D. (2016), *Polityki publiczne jako proces*, „Zoon Politikon”, nr 7, s. 323–341.
- Łodziński S., Szonert M. (2017), „Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 2, s. 39–66.
- Matusz-Protasiewicz P. (2013), *Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „Central and Eastern European Migration Review”, Vol. 2, No. 2, s. 75–97.
- Matusz-Protasiewicz P. (2014), *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Matyja R., Siewierska-Chmaj A., Pędziwiatr K. (2015), *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa–Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Okólski M. (2008), *Wystąpienie podsumowujące projekt „Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia”*, „Biuletyn Migracyjny – Dodatek”, nr 18, s. 1–8.
- Olejniczak K. (2013), *System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych*, „Zoon Politikon”, nr 4, s. 41–55.
- Polakowski M., Szelewa D. (2013), *Polityka społeczna a problemy migracji*, Warszawa: Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA).
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 roku, opracowany przez Zespół ds. Migracji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Polityki Migracyjnej.
- Rajkiewicz A. (2004), *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna”, nr 3, s. 8–9.
- Skrzypczak B. (2016), *Pomiędzy społecznym a publicznym – nowa przestrzeń edukacji i refleksji*, „Pedagogika Społeczna”, nr 3, s. 9–36.
- Suwaj P.J. (2009), *Pojęcie administracji publicznej* [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 31–56.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R. (2009), *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej* [w:] Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 303–311.

- Szumowski W. (2014), *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Science”, nr 4, s. 86–98.
- Szylko-Skoczny M., Duszczyk M. (2010), *Trzy koncepcje polskiej polityki imigracyjnej*, „Polityka Społeczna”, nr 7, s. 2–5.
- Woźnicki J. (2012), *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka”, nr 1, s.133–151.
- Wójcik Żołądek M. (2014), *Współczesne procesy migracyjne: definicje, tendencje, teorie* [w:] Żołądek Ł. (red.), *Migracje i polityka migracyjna*, „Studia BAS”, nr 4(40), s. 9–35.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa: Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.
- Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa: Wydawnictwo DIFIN.
- Zybała A. (2015), *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 18, s. 28–43.
- Zybała A. (2015a), *Polityka publiczna w warunkach socjologicznej próżni*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4, s. 43–64.